

Tilburg University

ECB tussen autonomie en democratische controle

van den Dool, G.; de Haan, J.; Eijffinger, S.C.W.

Published in:
Economisch Statistische Berichten

Publication date:
1994

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
van den Dool, G., de Haan, J., & Eijffinger, S. C. W. (1994). ECB tussen autonomie en democratische controle: Naschrift. *Economisch Statistische Berichten*, 79(3987), 1093-1095.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

ECB tussen autonomie en democratische controle

Wordt de Europese Centrale Bank te autonoom, zoals De Haan en Eijffinger in ESB schreven, of is de democratische controle voldoende?

De Haan en Eijffinger vergelijken de onafhankelijkheid van de toekomstige ECB met die van de centrale banken van Duitsland, Nederland en Nieuw-Zeeland¹. Ze komen tot de conclusie dat de toekomstige ECB dermate autonoom is dat men zich dient af te vragen "in hoeverre de democratische verantwoording van de ECB bevredigend is geregeld". Weliswaar wordt het Europese Parlement geraadpleegd bij de benoeming van de ECB-directie en kan het bovendien de ECB-directeuren ter verantwoording roepen, maar aanpassing van het mandaat of de bevoegdheden van de ECB is slechts mogelijk door een eenstemmig goedgekeurde wijziging van het Verdrag van Maastricht. Ook gezien vanuit de economische theorie zou volledige centrale bank autonomie niet wenselijk zijn vanwege het nadeel "dat er dan volstrekt geen flexibiliteit meer bestaat voor de overheid om te reageren op een economische schok". Wat De Haan en Eijffinger betreft zou een overheid dan ook in bepaalde situaties moeten kunnen ingrijpen.

Aanwijzingsrecht geen oplossing

Terecht vragen De Haan en Eijffinger aandacht voor de wijze waarop de controle van de toekomstige ECB is geregeld. De ECB krijgt immers verstrekkende bevoegdheden op monetair terrein en zal daardoor besluiten kunnen nemen met vergaande consequenties. Bij de opstelling van het Verdrag van Maastricht was men zich ten volle bewust van het potentiële probleem van spanning tussen autonomie en democratische verantwoording van de ECB.

In hetgeen volgt wordt echter betoogd dat een of andere vorm van aanwijzingsrecht, zoals De Haan en

Eijffinger aanbevelen, niet het juiste middel is om deze spanning te verminderen. Voor een evenwichtig oordeel over de status van de toekomstige ECB dienen namelijk ook nog andere dan de door De Haan en Eijffinger genoemde aspecten in ogenschouw te worden genomen. Die worden hierna genoemd.

Reputatie

In de statuten van het Europese Stelsel van Centrale Banken (ESCB) komt duidelijk tot uitdrukking dat het wenselijk is dat de ECB reeds bij de start van fase drie zoveel mogelijk geloofwaardigheid geniet. Het is immers van het grootste belang dat de ECB snel de nodige reputatie opbouwt. Vertragingen in dat proces, bij voorbeeld als gevolg van twijfel in de financiële markten aan de onafhankelijkheid van de ECB, dienen dan ook zo veel mogelijk bij voorbaat te worden voorkomen.

Flexibiliteit

Anders dan De Haan en Eijffinger vreezen houden centrale banken in de praktijk, ondanks het hanteren van een middellange termijnkader, wel degelijk rekening met bijzondere omstandigheden. Men denke aan het beleid van de Bundesbank tijdens het Duitse eenwordingsproces, en aan het voorzichtige beleid dat de Fed voerde ten tijde van de balansherstructurering door het Amerikaanse bankwezen. Ook van de ECB mag worden verwacht dat ze met bijzondere factoren rekening houdt. De statuten vormen daarbij beslist geen hindernis, want daarin wordt noch met betrekking tot prijsstabiliteit noch met betrekking tot het algemene economische beleid van de Gemeenschap een tijdshorizon genoemd. Flexibiliteit op korte termijn wordt dus geenszins uitgesloten. Het valt

dan ook niet in te zien waarom De Haan en Eijffinger flexibiliteit voor de overheid willen inruimen, terwijl de ECB daar zelf al over beschikt. Er zij bovendien aan herinnerd dat in de Raad van Bestuur van de ECB centrale bank presidenten zitten van landen met een jarenlange traditie van overleg en verantwoording over het monetaire beleid.

Mogelijk misbruik

Zelfs in het hypothetische geval dat een onafhankelijke ECB slechts weinig oog voor bijzondere omstandigheden zou hebben, dient dat nadeel vergeleken te worden met het veel grotere en bovendien permanente nadeel dat het gevolg zou zijn van onzekerheid in de financiële markten over mogelijke aanwijzingen door de overheid. Een belangrijk voordeel van centrale bank onafhankelijkheid is nu juist het verschaffen van vertrouwen aan economische agenten dat ze niet verrast zullen worden door onverwachte, door overheidsingrijpen gestimuleerde inflatie. Een dergelijke kosten-baten-analyse geven De Haan en Eijffinger echter niet. Mogelijk misbruik van het aanwijzingsrecht (of meer in het algemeen van de mogelijkheid de centrale bank te overstemmen) komt in hun artikel niet aan de orde. De Nederlandse situatie, waarin nooit van het aanwijzingsrecht gebruik gemaakt werd, is immers een andere dan de door veel meer landen bepaalde Europese context. Op Europees niveau zou een klimaat kunnen ontstaan waarin het aanwijzingsrecht steeds vaker gebruikt wordt met als gevolg een situatie zoals in het Verenigd Koninkrijk, waar de centrale bank veelvuldig aanwijzingen ontvangt van het ministerie van financiën.

Wie beslist?

Als De Haan en Eijffinger vinden dat de overheid (de Raad van ministers van financiën?) in bepaalde situaties moet kunnen ingrijpen, mag verwacht worden dat ze die stelling toelichten. Maar concrete voorbeelden ontbreken helaas. Ze geven ook niet aan wie over toepassing van het aanwijzingsrecht zou moeten beslissen en wat ingrijpen precies zou moeten

1. J. de Haan en S.C.W. Eijffinger, Het democratische tekort van de Europese Centrale Bank, *ESB*, 7 september 1994, blz. 796-799.

inhouden. Kortom, juist het argument dat de titel van hun artikel zou moeten schragen, wordt nauwelijks concreet uitgewerkt.

Publieke opinie

De Haan en Eijffinger ontkennen niet dat het Verdrag van Maastricht en de ESCB-statuten op democratische wijze zijn goedgekeurd, maar hebben moeite met het feit dat een wijziging van de statuten een aanpassing van het Verdrag van Maastricht inhoudt waarvoor opnieuw de goedkeuring van alle lidstaten nodig is.

De eis van eenstemmigheid sluit aanpassingen echter geenszins uit, al was het alleen maar omdat centrale banken en politici in geen enkel land zo maar de wil van de publieke opinie in eigen land kunnen negeren. Aannemende dat Duitsland tot de strengste landen zal behoren, zal het in de toekomst vooral de publieke opinie in Duitsland zijn die bij Verdragswijzigingen een beslissende rol zal spelen. In hun artikel laten De Haan en Eijffinger zich echter juist positief uit over het optreden van de Bundesbank, welke voortdurend heeft moeten opereren onder het toezicht van de Duitse publieke opinie.

Conclusie

De Haan en Eijffinger plaatsen vraagtekens bij de democratische controle op de toekomstige ECB, omdat deze wel eens niet flexibel zou kunnen reageren op bijzondere omstandigheden. De praktijk heeft echter geleerd dat ook centrale banken daar oog voor hebben. Er is dan ook geen reden om louter vanwege een hypothetische kortzichtigheid van centrale banken in het algemeen ook de ECB permanent te onderwerpen aan een of ander aanwijzingsrecht, want de nadelen daarvan zouden veel zwaarder wegen dan een incidenteel, onzeker voordeel. Zo men de democratische controle van de ECB al zou willen vergroten, dient dus naar andere middelen te worden gezocht dan het aanwijzingsrecht.

G. van den Dool

De auteur is als econoom werkzaam op de Afdeling Monetair en economisch beleid van De Nederlandsche Bank. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

Naschrift

In ons artikel hebben wij benadrukt dat de institutionele structuur van een centrale bank van invloed is op economische uitkomsten. Landen met een onafhankelijke centrale bank hebben op langere termijn een lagere inflatie dan landen waar de centrale bank onder sterke invloed staat van de regering¹. Volledige centrale bank autonomie is echter noch vanuit de economische theorie, noch vanuit de optiek van democratische controle optimaal. In de literatuur zijn twee, verschillend gefundeerde, antwoorden gegeven op de vraag wat een goede balans zou kunnen zijn tussen autonomie en democratische controle.

Volgens het model van Lohmann, dat gebaseerd is op de 'time inconsistency'-benadering, is een belangrijk nadeel van volledige centrale bank autonomie dat er slechts beperkte flexibiliteit bestaat voor de overheid om te reageren op een onvoorziene economische schok. Lohmann concludeert daarom dat een gedeeltelijke overdracht van de verantwoordelijkheid voor het monetaire beleid aan de centrale bank te prefereren valt boven een volledig autonome centrale bank². Zij noemt de Nederlandse Bankwet hierbij als voorbeeld.

Persson en Tabellini bepleiten een systeem waarbij de centrale bank met de overheid onderhandelt over de inflatiedoelstelling. De bank is voor het overige volstrekt onafhankelijk van de politiek. Wanneer de overeengekomen doelstelling niet wordt gehaald, wordt de verantwoordelijke – hetzij een politicus, hetzij de directie van de centrale bank – hiervoor ter verantwoording geroepen. Een dergelijke 'contract' bestaat in Nieuw-Zeeland, waar de gouverneur van de centrale bank kan worden ontslagen indien de inflatie meer dan twee procent bedraagt³. Opvallend is dat uit de analyse van Persson en Tabellini volgt dat het optimale contract met de centrale bank geen verlies betekent in termen van stabilisatiepolitiek.

Waarom aanwijzingsrecht?

Er is dus zowel in theorie als in de praktijk gezocht naar een goede balans tussen autonomie en democratische controle. Naar ons oordeel is die balans bij de Europese Centrale

Bank (ECB) te ver doorgeschoten. Van den Dool is bang dat de reputatie van de ECB in gevaar komt. De reputatie hangt echter niet alleen van de statuten af⁴. Wanneer er onvoldoende draagvlak is in de samenleving voor een onafhankelijke centrale bank die streeft naar prijsstabiliteit, zal een op papier onafhankelijke centrale bank niet automatisch leiden tot een goede reputatie. Op korte termijn lijkt er een soort afruil te bestaan tussen centrale bank autonomie en democratische verantwoording. Op de langere termijn is van een afruil echter geen sprake.

Van den Dool wijst ook op het feit dat centrale bankiers zelf rekening houden met de economische situatie bij de invulling van het monetaire beleid. Goede bedoelingen van de centrale bank alleen mogen echter niet de enige garantie zijn dat "rekening wordt gehouden met bijzondere factoren". Ook bij de vormgeving van centrale bank wetgeving moet dit een rol spelen. Het voorbeeld van Duitsland onderstreept dit argument. Juist omdat de Bundesbank uiteindelijk rekening moet houden met de wensen van democratisch gekozen politici, is ten tijde van de Duitse eenwording een minder restrictief beleid gevoerd dan de Bundesbank zelf waarschijnlijk voor wenselijk had gehouden.

De ECB kan slechts via verdragswijziging tot een ander beleid worden gedwongen. Eén tegenstem van Duitsland is dan al voldoende om dit te blokkeren, zodat het heel goed mogelijk is dat er een suboptimale uitkomst resulteert. Ook het feit dat in Nederland nooit gebruik is gemaakt van het aanwijzingsrecht betekent niet dat dit een ineffectief instrument

1. Zie ook J. de Haan en S.C.W. Eijffinger, De politieke economie van centrale bank onafhankelijkheid, *Rotterdamse Monetair Studies*, binnenkort te verschijnen.

2. S. Lohmann, Optimal commitment in monetary policy: credibility versus flexibility, *American Economic Review*, jg. 82, 1992, blz. 273-286.

3. T. Persson en G. Tabellini, Designing institutions for monetary stability, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, nr. 39, 1993, blz. 53-84.

4. Zo leert de ervaring van ontwikkelingslanden dat een op papier onafhankelijke centrale bank toch een zeer inflatoir beleid kan voeren. Zie A. Cukierman, *Central bank strategy, credibility, and independence*, MIT Press, Cambridge, 1992.

is⁵. Het biedt een kader, waarbij de centrale bank in een uiterste situatie in principe kan worden 'teruggeflo-ten'. Een dergelijk kader leidt tot andere economische uitkomsten dan een constructie waarbij de centrale bank volledig autonoom is.

De reden dat het aanwijzingsrecht niet in het Verdrag van Maastricht en de Statuten van de ECB is opgenomen was dat "tegenover de toekomstige Europese bank geen tegenhanger op politiek niveau met volledige parlementaire verantwoordelijkheid aanwezig is."⁶ Dit argument komt te vervallen als tijdens de Intergouvernementele Conferentie van 1996 alsnog

wordt besloten de Europese Commissie of de Raad van Ministers met een dergelijke verantwoordelijkheid te belasten in het kader van het streven naar een politieke unie.

Het voorafgaande moet niet worden geïnterpreteerd als zouden wij voorstander zijn van een directe inmenging van de politiek met het monetair beleid. Zoals wij op meerdere plaatsen hebben betoogd, komt dat de uitkomsten van het economische proces zeker niet ten goede. Wat wij met ons artikel hebben benadrukt, is dat bij de opstelling van de Statuten van de ECB beter had moeten wor-

den gezocht naar een goede balans tussen autonomie en democratische controle.

Jakob de Haan en Sylvester Eijffinger

5. In dit verband kan worden opgemerkt dat in het model van Lohmann de centrale bank niet daadwerkelijk wordt overstemd. De reden hiervoor is dat de centrale bank bij de uitvoering van haar beleid al rekening houdt met het krijgen van een aanwijzing.

6. Zie hiervoor de briefwisseling tussen de minister van Financiën en de Nederlandsche Bank in de *Nederlandsche Staatscourant* van 2 april 1991.

Sociale zekerheid

Opting out: een toverwoord

De regering verwacht met gedeeltelijke privatisering van de WAO f 750 mln te bezuinigen. Wat zal meer marktwerking in de sociale zekerheid tot gevolg kunnen hebben en hoe reëel is de te verwachten besparing?

Bij de afgelopen kabinetsformatie heeft een nieuw economisch begrip zijn intree gedaan: opting out. Met opting out wordt meer marktwerking in de uitvoering van de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) nagestreefd. Opting out heeft op twee wijzen een belangrijke rol gespeeld bij het welslagen van de kabinetsformatie. In de eerste plaats wordt van opting out een volumebesparing verwacht van f 750 mln (in 1998), bovenop het reeds ingezette WAO-beleid. In de tweede plaats is men erin geslaagd om met het begrip opting out de fundamenteel uiteenlopende visies van de PvdA en VVD over het sociale-zekerheidsbeleid te overbruggen. Opting out is dus in meerdere opzichten een belangrijk begrip geworden.

Voorgeschiedenis

Het woord opting out wordt voor het eerst gehanteerd in het SER-advies van juni jl. over de uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekeringen¹. In dit advies wordt gepleit voor een marktanaloge uitvoering van de WAO- en andere werknemersverzekeringen

"via het mogelijk maken van diverse vormen van opting out" ofwel parallelle privatisering. Vormen die worden genoemd zijn: het dragen van eigen risico, een onderling waarborg- of garantiefonds, en het onderbrengen van WAO-verzekeringen elders in plaats van bij sociale verzekeraars.

De uitwerking van opting out in het SER-rapport is summier. Voor een uitvoerige beschouwing wordt verwezen naar WRR-rapporten². Hierin valt het begrip opting out echter niet te ontdekken. Naar valt op te maken is de basistheorie achter opting out evenwel de volgende. Door meer premiedifferentiatie, in het uiterste geval naar elk afzonderlijk bedrijf, dienen werkgevers geprikkeld te worden tot verdere WAO-volumebeperkende maatregelen zoals betere preventie en reïntegratie. Als extra stimulans hiertoe zal volgens plan voortaan de volledige arbeidsongeschiktheidspremie (van AAW en WAO) ten laste van de werkgever komen. Collectieve verzekeringen op het niveau van de onderneming, groep van ondernemingen of bedrijfstak zullen in de plaats treden van de huidige algemene collectieve AAW/WAO-verzekering.

Soortgelijke plannen zijn overigens ook aangekondigd voor de Ziektewet (ZW). Vanwege de reeds bestaande premiedifferentiatie in de ZW en de beperkte uitkeringsduur betekenen deze voornemens in vergelijking tot opting out in de WAO overigens een minder grote verandering.

Huidige situatie

Momenteel wordt de WAO, evenals de andere werknemersverzekeringen, uitgevoerd door per bedrijfstak opererende bedrijfsverenigingen. Deze verzorgen de premie-inning en verstrekken de uitkeringen. Het premiepercentage en de uitkeringsvoorwaarden zijn uniform bij wet geregeld. Vanwege de met het verschil in aard van de werkzaamheden samenhangende grote differentiatie in arbeidsongeschiktheidsrisico per bedrijfstak treden er per bedrijfsvereniging substantiële premieoverschotten of – tekorten op. Deze worden via een centraal fonds verrekend.

Opting out

Opting out wordt synoniem gesteld met meer marktwerking. Toegepast op het bovenstaande betekent dit volgens het regeerakkoord het volgende:

- de uitvoering van de WAO zal ook opengesteld gaan worden voor an-

1. SER, *Advies inzake regionalisering uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen*, juni 1994.

2. WRR, *Belang en beleid*, naar een verantwoord uitvoering van de werknemersverzekeringen, 1994; en WRR-voorstudie, *Private verzekering van sociale risico's*, 1994.